

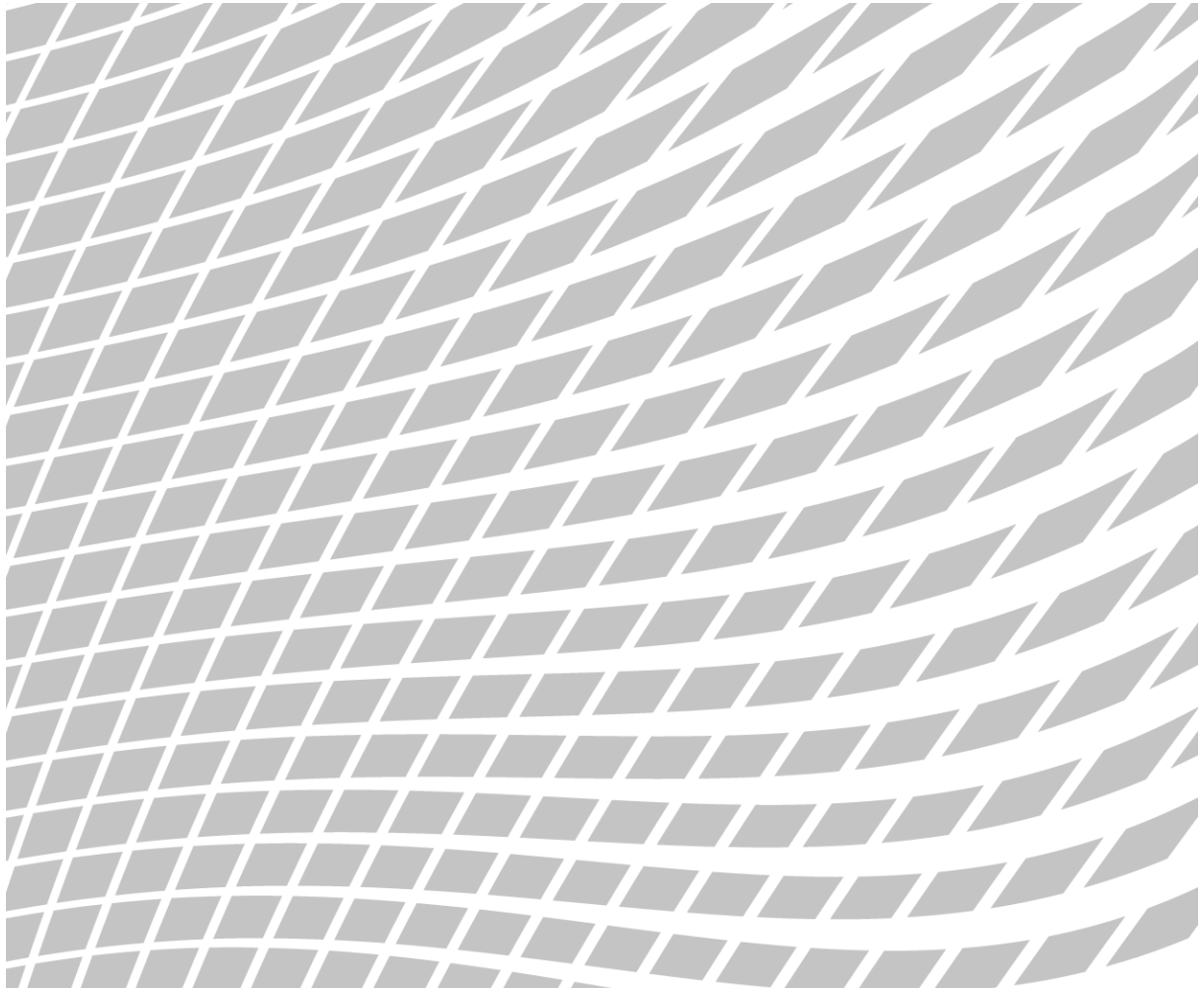
17. Dezember 2009

---

## Enforcement-Policy der FINMA

(Aktualisierte Fassung: 10. November 2011)

---



# Inhaltsverzeichnis

<b>Grundsatz 1</b>	<b>Die FINMA setzt das Aufsichtsrecht notfalls mittels Zwangsmassnahmen durch („Enforcement“)</b> .....	<b>3</b>
<b>Grundsatz 2</b>	<b>Gewährleisten integrier Märkte als gesetzlicher Auftrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Grundsatz 3</b>	<b>Enforcement mit Augenmass</b> .....	<b>3</b>
<b>Grundsatz 4</b>	<b>Rasche und konzentrierte Verfahren</b> .....	<b>4</b>
<b>Grundsatz 5</b>	<b>Faire und transparente Verfahren</b> .....	<b>4</b>
<b>Grundsatz 6</b>	<b>Zurückhaltung bei Verfahren gegen natürliche Personen</b> ...	<b>4</b>
<b>Grundsatz 7</b>	<b>Grundsätzlich keine Verfahren gegen ausgeschiedene Gewährsträger</b> .....	<b>4</b>
<b>Grundsatz 8</b>	<b>Abgewogener Einsatz von Berufsverboten</b> .....	<b>5</b>
<b>Grundsatz 9</b>	<b>Bewusster Einsatz von FINMA-Beauftragten</b> .....	<b>5</b>
<b>Grundsatz 10</b>	<b>Interne Funktionentrennung und Organisation</b> .....	<b>5</b>
<b>Grundsatz 11</b>	<b>Zusammenarbeit mit Straf- und andern Behörden</b> .....	<b>6</b>
<b>Grundsatz 12</b>	<b>Zusammenarbeit mit Selbstregulierungsorganisationen</b> .....	<b>7</b>
<b>Grundsatz 13</b>	<b>Zurückhaltende Kommunikation über Enforcement</b> .....	<b>7</b>

## **Grundsatz 1      Die FINMA setzt das Aufsichtsrecht notfalls mittels Zwangsmassnahmen durch („Enforcement“)**

Wenn nötig setzt die FINMA das Aufsichtsrecht mit verwaltungsrechtlichen Zwangsmitteln durch („Enforcement“). Sie stellt Gesetzesverletzungen und Missstände fest und trifft Massnahmen zu ihrer Bereinigung und Sanktionierung, soweit sie dazu gesetzlich befugt ist. Sie unterstützt und ergänzt dadurch ihre Überwachungstätigkeit bei Beaufsichtigten und im Markt.

## **Grundsatz 2      Gewährleisten integrier Märkte als gesetzlicher Auftrag**

Anleger, Versicherte, Gläubiger, Investoren, Emittenten, Beaufsichtigte und die Öffentlichkeit haben Anspruch auf integrale Märkte und Marktteilnehmer. Das Aufsichtsrecht konkretisiert diesen Anspruch. Die FINMA erfüllt durch ihr Enforcement ihren Aufsichtsauftrag nach dem Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) und den Finanzmarktgesetzen (Bankengesetz, Börsengesetz, Versicherungsaufsichts- und Versicherungsvertragsgesetz, Kollektivanlagengesetz, Geldwäscherei- sowie Pfandbriefgesetz).

Ein professionelles und überlegtes Enforcement soll Missbräuche bekämpfen, Missstände beseitigen und Schaden von Anlegern, Versicherten, Gläubigern, Investoren, Beaufsichtigten und der Öffentlichkeit abwenden. Damit stärkt die FINMA die Glaubwürdigkeit der Aufsicht im Finanzmarkt und in der Öffentlichkeit im In- und Ausland.

## **Grundsatz 3      Enforcement mit Augenmass**

Am Ende eines „eingreifenden Verwaltungsverfahrens“ der FINMA kann ein schwerer Eingriff in Rechtspositionen der Parteien stehen. Bevor die FINMA ein solches Verfahren eröffnet, wägt sie deshalb sorgfältig alle wesentlichen Umstände ab und prüft alternative Handlungsmöglichkeiten.

Sie prüft Kriterien wie die Gefahr für Anleger, Versicherte, Gläubiger, Investoren, Beaufsichtigte und die Reputation des Finanzplatzes, Schwere und Zeitpunkt der in Frage stehenden Verletzungen des Aufsichtsrechts und die Funktion der für die Verletzung Verantwortlichen. Wesentlich sind aber auch Elemente wie die vorhandenen Ressourcen, öffentliche Erwartungen und (Korrektur-)Massnahmen der Parteien.

Verfahren dürfen nur mit Zustimmung eines Mitglieds der erweiterten Geschäftsleitung eröffnet werden.

#### **Grundsatz 4      Rasche und konzentrierte Verfahren**

Die FINMA führt ihre Verfahren rasch und entschlossen durch, d.h. grundsätzlich innert sechs bis zwölf Monaten oder schneller. Dies liegt in ihrem Interesse und meist auch im Interesse der Parteien. Sie wendet sich strikt gegen Versuche von Parteien, Verfahren zu verzögern. Sie prüft dauernd, ob der Verfahrensgegenstand beschränkt werden kann und muss. Besonders in Fällen mit grossem Medieninteresse sind die Erwartungen der Öffentlichkeit und der Parteien nach raschen Resultaten hoch. Die FINMA berücksichtigt dies, aber die rechtlichen Anforderungen an ein faires Verfahren haben Vorrang.

#### **Grundsatz 5      Faire und transparente Verfahren**

Die FINMA führt ihre Verfahren fair und wahrt strikte die gesetzlichen Verfahrensrechte der Parteien, wie das Recht auf Akteneinsicht oder auf rechtliches Gehör. Sie informiert die Parteien über die Eröffnung, den Stand und die Einstellung eines Verfahrens. Sie kann diese Information im Interesse des Verfahrens ausnahmsweise aufschieben. Die FINMA vermeidet jede Art von Schikanen.

#### **Grundsatz 6      Zurückhaltung bei Verfahren gegen natürliche Personen**

Die FINMA übt Zurückhaltung bei der Eröffnung von eingreifenden Verfahren gegen natürliche Personen. Mit Ausnahme der Marktaufsicht und bei Offenlegungsfragen, wo individuelles Fehlverhalten im Vordergrund steht, konzentriert sich die FINMA darauf, vorab erkannte Missstände bei den Beaufsichtigten zu adressieren.

Die Anordnung personeller Massnahmen kann sich aber dort aufdrängen, wo es die Beaufsichtigten unterlassen, von sich aus das Notwendige zu unternehmen, oder wo es um die Verfolgung von Tätigkeiten geht, für die eine von einem Finanzmarktgesetz vorgeschriebene Bewilligung fehlt (Unterstellungsverfahren).

#### **Grundsatz 7      Grundsätzlich keine Verfahren gegen ausgeschiedene Gewährsträger**

Die FINMA führt grundsätzlich keine aufsichtsrechtlichen Verfahren gegen natürliche Personen, die zwar möglicherweise in verantwortlicher Stellung für eine schwere Verletzung von Aufsichtsrecht verantwortlich waren, aber nicht mehr im von ihr beaufsichtigten Sektor tätig sind. Dadurch vermeidet die FINMA diesen Personen Kosten und schont ihre eigenen Ressourcen. Hat eine Person jedoch eine ausreichend konkrete Aussicht auf eine verantwortliche Funktion im beaufsichtigten Sektor (Gewährsposition), darf sie auch beanspruchen, dass die FINMA die gegen sie im Raum stehenden Vorwürfe

wenn nötig in einem Verfahren abklärt und sich zur beabsichtigten Funktion äussert. Die FINMA teilt betroffenen Personen diese Grundsätze in einem Schreiben (Gewährsbrief) mit und erläutert sie z.B. auf ihrer Website.

## **Grundsatz 8      Abgewogener Einsatz von Berufsverboten**

Die FINMA „kann“ den für „schwere Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen“ „verantwortlichen Personen“ ein „Berufsverbot“ auferlegen und ihnen damit die „Tätigkeit in leitender Stellung“ bei „einem von ihr Beaufsichtigten“ für bis zu fünf Jahre untersagen (Art. 33 FINMAG). Die FINMA wägt den Einsatz dieses für die Betroffenen sehr einschneidenden Instrumentes im Rahmen des ihr vom Gesetz auferlegten Beurteilungsspielraums sorgfältig ab. Sie berücksichtigt dabei zum einen die für die nach Grundsatz 3 für die Eröffnung von Verfahren geltenden Kriterien. Eine besondere Bedeutung hat die Funktion der betroffenen Personen. Die FINMA schätzt das Gefahrenpotential höher ein, wenn Vertreter der obersten Hierarchiestufen für eine schwere Verletzung verantwortlich sind. Die Verantwortung muss ihnen aber konkret und rechtsgenügend nachgewiesen werden können, was ein sorgfältiges Abwägen der Beweislage bedingt.

Prüft die FINMA in einem Verfahren die Anordnung der Entfernung eines Verantwortlichen der obersten Führungsebene eines Instituts (Gewährsverfahren), so verbindet sie damit nicht zwingend ein gegen diese Person gerichtetes Verfahren auf Erlass eines Berufsverbots. Hat die FINMA dagegen gegen eine Person ein Berufsverbot angeordnet, so behält sich die FINMA auch nach Ablauf des Berufsverbots vor zu prüfen, ob diese Person als Mitglied der obersten Führungsebene eines Beaufsichtigten Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bietet.

## **Grundsatz 9      Bewusster Einsatz von FINMA-Beauftragten**

Soweit sinnvoll und möglich beauftragt die FINMA fachkundige Dritte, aufsichtsrechtlich relevante Sachverhalte vor Ort abzuklären oder andere Aufgaben, wie die Umsetzung der von der FINMA angeordneten Massnahmen, wahrzunehmen. Sie wählt diese Beauftragten (z. B. Untersuchungsbeauftragte, Liquidatoren und Konkursliquidatoren) in einem transparenten Verfahren aus und überwacht ihre Tätigkeit sowie die verursachten und von den Parteien zu tragenden Kosten eng.

## **Grundsatz 10      Interne Funktionentrennung und Organisation**

Wenn immer möglich sind innerhalb der FINMA nicht die gleichen Personen für die dauernde Aufsicht über Institute und für Enforcement-Verfahren gegen diese verantwortlich.

Die FINMA sorgt dafür, dass alle betroffenen Organisationseinheiten Verfahren einheitlich und kohärent führen. Sie schult die mit Enforcement betrauten Personen, um einen professionellen Standard zu wahren. Sie zieht aus dem Enforcement die nötigen Schlüsse für die Aufsicht.

Mit Ausnahme verfahrensleitender Anordnungen (z. B. vorsorgliche Massnahmen und Verwertungshandlungen) werden Enforcement-Verfügungen entweder vom aus Mitgliedern der Geschäftsleitung gebildeten Enforcementausschuss (ENA) oder, im Fall von Geschäften mit grosser Tragweite, vom Verwaltungsrat beschlossen.

## **Grundsatz 11      Zusammenarbeit mit Straf- und andern Behörden**

### **Strafbehörden**

Aufsichtsrechtliche Verfahren der FINMA und strafrechtliche Verfahren der Strafverfolgungsbehörden, die denselben Sachverhalt zum Gegenstand haben, sind separate Verfahren und können daher gleichzeitig oder auch nacheinander geführt werden. Die Untersuchungen und Verfahren der FINMA und der Strafverfolgungsbehörden sind soweit möglich und erforderlich zu koordinieren.

Soweit eine Verletzung der Bestimmungen des FINMAG oder der Finanzmarktgesetze in Frage steht, hat die Abklärung des aufsichtsrechtlichen Sachverhalts für die FINMA Priorität. Die FINMA legt das Schwergewicht auf die Bereinigung der Missstände und sorgt für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes. Die FINMA unterstützt die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und ihrer Ressourcen so weit wie möglich.

Bei Kenntnis von gemeinrechtlichen Verbrechen und Vergehen sowie Widerhandlungen gegen das FINMAG und die Finanzmarktgesetze benachrichtigt die FINMA die zuständigen Strafverfolgungsbehörden. Voraussetzung einer Anzeige ist stets ein begründeter Verdacht. Die Anzeigepflicht erstreckt sich nicht auf ein spezielles Studium der Straftatbestände und enthält auch keine allgemeine Fahndungspflicht. Die FINMA zeigt nur an, wenn sie selbst überzeugt ist, dass zumindest der objektive Straftatbestand mit hoher Wahrscheinlichkeit erfüllt ist.

Die FINMA entscheidet im Einzelfall über den Zeitpunkt der Information der Strafbehörden. Als Kriterien für die Festlegung des Zeitpunkts berücksichtigt die FINMA u.a. folgende Gesichtspunkte: Gefahr für Dritte, Beweismittelerhebung und Beweisverwertbarkeit durch die verschiedenen Behörden, Auswirkungen einer Strafanzeige auf die aufsichtsrechtlichen Abklärungen der FINMA (Vermeidung von unzumutbaren Verzögerungen) oder Verfahrensdauer (u.a. im Hinblick auf die strafrechtliche Verjährung).

### **andere Behörden**

Die FINMA kooperiert innerhalb des gesetzlichen Rahmens mit andern inländischen Behörden und ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden, um sie bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen. Gleichzeitig erwartet sie auch von diesen Behörden entsprechende Kooperation. Zurückhaltung übt

die FINMA bei der Ermächtigung von Organen und Mitarbeitenden, in Verfahren vor andern Behörden als Zeugen auszusagen.

## **Grundsatz 12      Zusammenarbeit mit Selbstregulierungsorganisationen**

Zur Durchsetzung des Aufsichtsrechts arbeitet die FINMA eng mit den Selbstregulierungsorganisationen zusammen, soweit ihnen eine hoheitliche Aufsichtsfunktion zukommt. Sie tauscht mit ihnen entsprechend ihren gesetzlichen Möglichkeiten diejenigen Informationen aus, die die Selbstregulierungsorganisationen für die Ausübung ihrer Funktion als Selbstregulator zur Sanktionierung ihrer Mitglieder benötigen.

## **Grundsatz 13      Zurückhaltende Kommunikation über Enforcement**

Die FINMA informiert in der Regel nicht über einzelne Verfahren. Auch auf Anfrage bestätigt, dementiert oder kommentiert sie Untersuchungen oder einzelne Untersuchungshandlungen und Verfahrensschritte grundsätzlich nicht. Die FINMA behält sich aber vor, falsche oder irreführende Informationen zu berichtigen.

Beschliesst die FINMA, die Medien über ein Verfahren zu informieren, tut sie dies grundsätzlich aktiv. Sie nennt in diesem Fall in der Regel die vom Verfahren betroffenen Beaufsichtigten namentlich und gibt den Verfahrensgegenstand bekannt. Die Namen natürlicher Personen als Verfahrensparteien nennt sie aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nur mit Zurückhaltung. Sie macht auch in Fällen aktiver Information grundsätzlich keine Angaben zu Einzelheiten eines Verfahrens wie zum Stand, einzelnen Verfahrensschritten oder zum genauen Zeitplan. Hat die FINMA über ein Verfahren orientiert, informiert sie in der Regel auch aktiv und unmittelbar nach ihrem Entscheid über dessen Ausgang. Stellt sie das Verfahren ein, kann sie auf Verlangen der Betroffenen von einer Information absehen.

Die FINMA legt in Verfahren von Medieninteresse den Parteien ihre Informationspolitik dar. Medienmitteilungen übermittelt sie den Parteien kurz vor der Veröffentlichung. Nach Entscheiden zu öffentlichen Übernahmeangeboten betreffend kotierte Gesellschaften informiert die FINMA sofort über die getroffenen Massnahmen und ihre Begründung, soweit sie für die Marktteilnehmer von Bedeutung sind. Fallweise prüft sie auch, ob für die Durchsetzung der Aufsichtszwecke im Dispositiv die Veröffentlichung des rechtskräftig gewordenen Entscheids unter Angaben von Personendaten anzuordnen ist.

Konkursanordnungen und Schutzmassnahmen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Gläubiger beaufsichtigter oder nicht beaufsichtigter Institute haben, macht die FINMA unmittelbar nach deren Erlass bekannt.